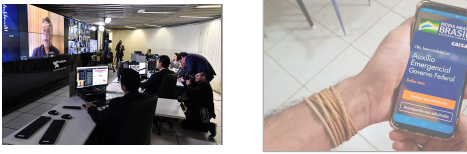
Aprovado pelo Congresso, auxílio emergencial deu dignidade a cidadãos durante a pandemia

Elina Rodrigues Pozzebom | 30/12/2020, 09h18

Relator do projeto que criou o auxílio emergencial, Alessandro Vieira defende a proposta em sessão remota no dia 30 de março

Waldemir Barreto/Agência Senado

A covid-19, reconhecida como calamidade pública no Brasil em março pelo Decreto Legislativo 6, de 2020, e a queda da renda da população, com demissões e empresas falidas após o declínio do consumo e da arrecadação, levaram o poder público a aprovar uma transferência de renda direta e temporária para desempregados e trabalhadores autônomos e informais. O benefício, de R$ 600 mensais, permitiu a milhões de famílias manter o mínimo de dignidade enquanto o novo coronavírus ceifava vidas e desestabilizava a economia e o sistema de saúde brasileiros.

Em março, quando as mortes oficiais ainda eram contadas em dezenas, o Congresso e o Executivo começaram os debates sobre a necessária ajuda aos trabalhadores informais, que perderam rendimentos, seja pela doença, pelo distanciamento social para conter a

contaminação ou pela queda do consumo em geral. O Ministério da Economia pensou em pagar uma espécie de voucher, concedido aos inscritos no Cadastro Único (CadÚnico), utilizado pelo governo para os programas sociais. Alegando não haver respaldo nas contas públicas para pagar valor maior, o ministro da Economia, Paulo Guedes, anunciou uma possível ajuda de R$ 200. O ministro mencionou a intenção de pagamento, mas não houve uma proposição formal do Executivo.

Olhar social

Com a demora no envio de uma proposta legislativa oficial do governo, o Parlamento agiu. Pensando além do espaço fiscal e com um olhar social, criou também, por meio do PL 1.066/2020, que mudava as regras para o recebimento do Benefício da Prestação Continuada (BPC), o auxílio emergencial no valor de R$ 600, a ser pago por três meses. Segundo estimativas iniciais da Instituição Fiscal Independente (IFI), o gasto seria de R$ 60 bilhões, para atender algo em torno de 30 milhões de pessoas no período.

— Consideramos que este impacto é plenamente absorvível exatamente porque é temporário, o auxílio não constitui despesa obrigatória de caráter continuado para fins da Lei de Responsabilidade Fiscal — argumentou o relator do projeto, senador Alessandro Vieira (Cidadania-SE), durante a votação ocorrida em 30 de março.

O novo benefício era destinado a até dois membros da mesma família, maiores de 18 anos, trabalhadores por conta própria que pagam contribuição individual à Previdência Social, microempreendedor individual (MEI); trabalhador intermitente, como garçons e serventes de obra, ou informal, como ambulantes, inscritos no CadÚnico; desempregados; autônomos em geral e pessoas fora da força de trabalho, como beneficiários do Bolsa Família. As mulheres provedoras de família monoparental (mães solteiras) teriam direito ao dobro da cota original (R$ 1,2 mil).

— O governo poderia até ter editado uma medida provisória para que esse recurso já estivesse na conta de alguns. Então, não sei por que o governo não editou essa medida provisória, com emergência, e tudo já estaria resolvido. Mas, mesmo assim, é bom que se frise que a Câmara, onde nasceu esse projeto, e o Senado, estão aprovando esse auxílio. É importante que se diga isto para que depois as redes sociais não tirem o mérito do Senado Federal e da Câmara: nós estamos aprovando hoje esses recursos — disse na sessão da aprovação o senador Angelo Coronel (PSD-BA).

O Planalto sancionou a proposta, mesmo sendo o triplo do valor do que defendera como ideal, de R$ 200, e publicou a Lei 13.982, de 2020, no dia 2 de abril. Mas vetou alguns trechos, como o que aumentava para meio salário mínimo de renda familiar o valor para a pessoa ter direito ao BPC a partir de 2021 — vetos todos mantidos pelos parlamentares em agosto.

Alessandro Vieira ressaltou que a covid-19 precipitou a "maior crise sanitária dos últimos 100 anos", com reflexos econômicos sobre a vida da população e, por isso, o auxílio foi essencial para evitar que, diante de uma

situação de desespero, os trabalhadores deixassem as suas casas, se expondo à doença para levar comida para a sua família.

— O auxílio emergencial foi uma obra do Parlamento brasileiro em parceria com o Executivo que literalmente salvou a vida de milhões de brasileiros que ficaram desamparados por conta da pandemia. Um grande trabalho realizado e que teve seu alcance estendido por obra do relatório que tivemos a honra de redigir aqui no Senado. Ao fim, alcançamos quase 70 milhões de brasileiros, um valor astronômico em termos de recursos e um atendimento muito justo — avaliou Alessandro Vieira para a **Agência Senado**.

Calendário

O texto aprovado em março previa o pagamento de três cotas — em abril, maio e junho — e deixava brecha para prorrogação. No início, a Caixa Econômica Federal, banco escolhido para administrar o pagamento, enfrentou problemas para o cadastro, com instabilidades no aplicativo para celular, e nos primeiros dias do pagamento, filas enormes se formaram, houve aglomerações e confusão mesmo com as agências abertas até nos fins de semana. De acordo com a Caixa, inicialmente mais de 51 milhões de cidadãos foram habilitados para receber o benefício.

A Dataprev, empresa pública responsável por identificar quem tinha o direito a receber o auxílio emergencial, disse que 97 milhões de cadastros passaram pelos sistemas de conferência e desses, 33 milhões foram considerados inelegíveis. Outros 14 milhões necessitaram de complemento cadastral. Em agosto, o Ministério da Cidadania informou que 66 milhões de pessoas receberam diretamente o benefício desde abril, incluindo 151 mil índios, por estarem cadastrados no programa Bolsa Família e no CadÚnico.

Ou seja, tornaram-se elegíveis ao auxílio mais que o dobro de pessoas da estimativa inicial feita pela IFI. Houve inúmeras denúncias de recebimento irregular e vários cortes de benefícios.

No segundo semestre, em 7 de dezembro, o coordenador-geral de Controle Externo de Políticas Públicas do Tribunal de Contas da União (TCU), Junnius Marques Arifa, apresentou, em audiência pública da comissão mista do Congresso que acompanha os gastos governamentais com a covid-19, estimativa do TCU de que mais 7 milhões de beneficiários do auxílio emergencial estavam fora do público-alvo previsto pela legislação. Desse total, 3,7 milhões de benefícios já foram cancelados, uma economia de R$ 8,8 bilhões.

— Infelizmente o governo federal teve muita dificuldade para fazer esse dinheiro, aprovado pelo Congresso, chegar às mãos da população. O processo foi demorado e repleto de falhas. É preocupante também a grande quantidade de pessoas que receberam o recurso indevidamente. Vejo também que não houve planejamento para que o auxílio tivesse continuidade. A pandemia não acabou, a economia não voltou ao normal,

as famílias continuam precisando de ajuda. Não podem ser abandonadas — avaliou a senadora Leila Barros (PSB-DF) para a **Agência Senado**.

Em 17 de dezembro, o painel de monitoramento dos gastos com a covid-19 mostrava que já tinham sido liberados R$ 293,8 bilhões para pagamentos do auxílio, de um total de R$ 322 bilhões empenhados pelo Planalto para essa finalidade.

Prorrogação

Quando os três meses de auxílio se aproximavam do fim, o presidente Jair Bolsonaro autorizou o pagamento de mais algumas parcelas. Nesse momento, a aprovação a seu governo batia recordes, ainda que fosse criticado por ser contra o distanciamento social imposto por governadores e prefeitos, por adotar uma postura considerada negacionista, minimizando as consequências do novo coronavírus e as mortes causadas pela doença, e apostando em medicamentos contra o vírus sem comprovação científica, como a cloroquina.

O desejo da equipe econômica era, nessa prorrogação, pagar os R$ 200 do cálculo feito originalmente pelos técnicos, mas o valor de R$ 600 foi mantido para mais duas parcelas extras, pagas em julho e agosto. As contaminações estavam elevadas, com picos de mais de mil portes num único dia, e o desemprego, recorde, com taxa de desocupação calculada em 13,3% no trimestre de maio a julho de 2020. Ainda na vigência dessa prorrogação, num único dia, 29 de julho, foram contabilizados 1.595 mortos pela covid-19, segundo o painel de acompanhamento do Ministério da Saúde, o maior número de mortes diárias registrado até o momento.

Novas categorias

Durante a aprovação do PL 1.066, os senadores notaram a necessidade de incluir mais categorias de trabalhadores, mas se o projeto fosse modificado, teria que voltar à Câmara, atrasando o pagamento. Eles decidiram então não alterar a proposta e aprovar outra complementar, ampliando o direito de acesso a mais trabalhadores prejudicados.

Unificando o texto de outros 10 projetos e inspirado por mais de 60 emendas não aproveitadas na proposição que criou o auxílio originalmente, o senador Esperidião Amin (PP-SC), relator do texto alternativo ao PL 873/2020, do senador Randolfe Rodrigues (Rede-AP), propôs mudanças à lei que acabara de ser aprovada. Eles listaram mais autônomos que passariam a ter o direito de receber o auxílio emergencial sem a exigência de estar no CadÚnico: pescadores profissionais e artesanais, motoristas de van escolar, camelôs, seringueiros, extrativistas, quilombolas, artesãos, cabeleireiros, profissionais da educação física e das artes, entre dezenas de outros.

Ao sancionar a Lei 13.998, de 2020, em 4 de maio, o Planalto vetou a ampliação porque a proposta “feria o princípio da isonomia por privilegiar algumas profissões em detrimento de outras”. Assim como vetou uma nova tentativa de ampliar a renda familiar mínima para

recebimento do BPC, a possibilidade de acumular o auxílio emergencial com o Bolsa Família e a possibilidade de "pais solteiros" receberem duas cotas do auxílio. Os vetos foram todos mantidos pelos senadores em novembro. Foi mantido na lei, no entanto, trecho permitindo a ampliação do critério de pagamento do BPC para famílias que ganham até meio salário-mínimo mensal per capita, mas somente enquanto durar a calamidade pública (art. 20-A).

Com a nova lei, mães solteiras menores de 18 anos passaram a ter direito ao auxílio. O beneficiário do auxílio emergencial que recebeu, em 2020, outros rendimentos em valor superior ao da primeira faixa da tabela progressiva anual do Imposto de Renda Pessoa Física ficou obrigado a apresentar a declaração de IR em 2021 e deverá acrescentar ao imposto devido o valor do auxílio recebido por ele ou por seus dependentes.

A legislação complementar do auxílio emergencial também deixou explícito que, nas situações em que fosse mais vantajoso, o auxílio emergencial substituiria temporariamente o Bolsa Família, não poderia haver o acúmulo de benefícios. Os bancos foram proibidos de descontar dívidas do montante recebido como auxílio e houve suspensão da cobrança de parcelas do financiamento estudantil (Fies), entre outras pequenas alterações.

Residual

Em setembro, mesmo com uma melhora da economia e reaquecimento do mercado, novos postos de trabalho sendo criados (compensando os perdidos até então) e o relaxamento das regras de distanciamento social em progresso em todas as cidades, o número de desempregados continuou alto. O ministro da Economia, Paulo Guedes, numa audiência pública na comissão mista de acompanhamento das ações contra a covid-19, confirmou uma nova prorrogação do auxílio, até dezembro, mas com valor menor, de R$ 300.

Dessa vez, o governo enviou ao Congresso uma proposta oficial, a emblemática MP 1.000/2020, a milésima editada desde 2001. O texto diz que, além do valor menor, também há novos critérios para determinar quem poderá receber as quatro parcelas de R$ 300 entre setembro e dezembro.

Quem recebeu as cinco parcelas de R$ 600, mas já conseguiu retornar ao mercado de trabalho formal, não terá direito ao auxílio residual de R$ 300, assim como quem foi incluído como dependente no Imposto de Renda de 2019. Não receberá também quem tenha obtido benefício previdenciário ou assistencial, seguro-desemprego ou de programa de transferência de renda após o recebimento do auxílio de R$ 600.

A MP 1.000 ainda não foi confirmada pelo Congresso, mas por ter força de lei quando editada, seus efeitos já ocorreram.

Aldir Blanc

Alguns trabalhadores prejudicados pela redução das atividades na pandemia receberam mobilização especial dos parlamentares na tentativa de ampará-los. Turismo, esporte e arte e entretenimento, três dos principais setores afetados pelo distanciamento social e pela proibição de eventos com aglomeração, receberem uma injeção de recursos para a sobrevivência de times, de empreendimentos e de espaços culturais. Os senadores também se mobilizaram para dar auxílio aos trabalhadores da área, comprovadamente a atividade econômica mais impactada pela pandemia, segundo lista elaborada pelo Ministério da Economia com base na variação do faturamento do setor.

O PL 1.075/2020, aprovado em junho, liberou R$ 3 bilhões em auxílio financeiro a artistas e estabelecimentos culturais durante a pandemia. O dinheiro foi repassado a estados, Distrito Federal e municípios, que ficaram a cargo de aplicá-lo em renda emergencial para os trabalhadores da área, subsídios para manutenção dos espaços artísticos e instrumentos como editais, chamadas públicas e prêmios. A legislação ficou conhecida como Lei Aldir Blanc, em homenagem ao compositor e escritor que morreu em maio, vítima da covid-19.

Espaços artísticos como circos, teatros independentes, museus e bibliotecas comunitários e espaços de povos e culturas tradicionais, entre outros, receberam subsídios mensais variando de R$ 3 mil a R$ 10 mil.

Para os trabalhadores da cultura, foram autorizadas três parcelas de R$ 600 a título de auxílio emergencial, que poderá ser prorrogado pelo mesmo prazo do auxílio do governo federal a trabalhadores informais e de baixa renda. O recebimento está restrito a dois membros de uma mesma família, e mães solteiras recebem duas cotas.

Os trabalhadores deveriam comprovar atuação no setor cultural nos últimos dois anos, cumprir critérios de renda familiar máxima, não ter vínculo formal de emprego e não ter recebido o auxílio emergencial federal. O auxílio também não era concedido a quem recebesse benefícios previdenciário ou assistenciais, seguro-desemprego ou valores de programas de transferência de renda federal, com exceção do Bolsa Família.

Jair Bolsonaro sancionou a Lei 14.017 com veto apenas ao prazo de 15 dias que os parlamentares estabeleceram para o governo federal repassar os recursos aos estados, por violar o princípio da separação dos Poderes. E editou a MP 986/2020, para regulamentar esses repasses e determinar que os recursos não destinados à classe artística por estados e municípios em até 120 dias, deverão ser devolvidos aos cofres da União.

Esporte

Em agosto, o Senado aprovou também o PL 2.824/2020, destinando R$ 1,6 bilhão a ações emergenciais para o setor esportivo. Havia a previsão de pagamento de três parcelas do auxílio de R$ 600 para atletas e profissionais do setor que tenham atuado na área esportiva nos últimos 24 meses e estivessem sem emprego formal ou com renda familiar de até três salários-mínimos ou per capita de até meio salário mínimo, incluindo os jovens

atletas a partir de 14 anos. O projeto também previa renegociação de dívidas de entidades, e linhas de crédito para empresários ligados ao esporte, em especial os pequenos. O texto foi relatado pela senadora Leila Barros (PSB-DF).

Em outubro, o Planalto sancionou a Lei 14.073, de 2020, mas vetou o auxílio para os atletas e trabalhadores, além de vetar medidas como a que permitia a reabertura do Programa de Modernização da Gestão e de Responsabilidade Fiscal do Futebol (Profut) e o aumento de 1% para 2% do limite de dedução de doações e patrocínios na Lei de Incentivo ao Esporte (Lei 11.438, de 2006).

O Executivo alegou tratar-se de uma boa intenção do legislador estender o auxílio a essa categoria, mas disse haver um obstáculo jurídico por não apresentar a estimativa do impacto orçamentário e financeiro. E afirmou que os trabalhadores da área, em sua maioria, já haviam sido atendidos com a primeira versão do auxílio emergencial.

Os vetos ainda não foram avaliados pelos congressistas.

Indefinição

A última parcela do auxílio emergencial será paga no início de janeiro de 2021, momento em que o mundo enfrenta a segunda onda de contaminação pela covid-19, os números de contaminados e mortos no Brasil estão subindo novamente (em velocidade semelhante a julho), o desemprego continua elevado, em 14,6% no terceiro trimestre, e os índices de inflação, com destaque para alimentos e combustíveis, estão disparando. Só em novembro, a inflação avançou 0,89%, maior alta para o mês desde 2015, segundo o IBGE.

Com esse cenário, as discussões sobre uma nova prorrogação do benefício estão intensas, mas o desejo e a necessidade esbarram na situação crítica das contas governamentais, com mais de 90% do produto interno bruto (PIB) comprometido com a dívida pública.

— O auxílio foi super importante, no momento em que a gente teve a crise mais aguda, na primeira onda do coronavírus. Continua sendo importante, porque as ações por efeito dele fizeram com que milhões de brasileiros da economia informal fossem atendidos e depois da retomada das atividades, tivessem seu direito social garantido. Mas agora vem um novo momento em que a gente está pensando no que vai acontecer e isso tem que ser avaliado no começo do ano — afirmou, para a Agência Senado, o líder do governo no Congresso, senador Eduardo Gomes (MDB-TO), quando questionado sobre uma possível prorrogação.

Em audiência para a comissão da covid-19 no dia 11 de dezembro, o ministro Paulo Guedes ressaltou que as medidas em prol da economia tomadas pelo governo preservaram 11 milhões de empregos, um terço dos postos de trabalho formal do país, que novos foram criados no lugar dos 1,3 milhão perdidos com a pandemia, e que, para o fim do auxílio emergencial, foi feita uma "aterrissagem gradual", já que a economia está voltando a crescer. No entanto, ele admitiu que a

confirmação de uma segunda onda da pandemia pode obrigar o governo a adotar novas ajudas financeiras, desde que estejam dentro do teto de gastos, frisou.

O senador Alessandro Vieira já apresentou projeto (PL 5.495/2020) que estende o auxílio emergencial residual de R$ 300, com as mesmas regras, e prorroga o estado de calamidade pública até o dia 31 de março de 2021.

O parlamentar lembra que a pandemia não acabou, o governo não elaborou um programa de vacinação executável antes de março e o Parlamento não pode aceitar o fim formal do estado de calamidade se, na prática, a calamidade não vai sumir magicamente no dia 31 de dezembro, quando se encerra pelo decreto. Para ele, o país precisa combater os prejuízos econômicos que se estendem para além deste ano. Segundo o senador, é preciso fazer a ponte para manter o mínimo de estabilidade social até a vacinação.

— Com o encerramento do benefício agora em dezembro, nós temos uma lacuna na proteção da sociedade que precisa ser suprida, por isso apresentamos o projeto. A motivação é simples, você não teve a retomada econômica, você não teve ainda implantado um processo de vacinação nacional que seja efetivo, e é muito claro que precisamos proteger essas pessoas, nós estamos falando de milhões de brasileiros que não podem ser submetidos a esse constrangimento em um momento de absoluta impossibilidade de busca de trabalho — analisa.

A senadora Zenaide Maia (Pros-RN) também defendeu a prorrogação do auxílio.

— Em janeiro, mesmo que a gente consiga a vacina, não temo como sair dessa crise agora, e vamos fazer o que, deixar o povo morrer de fome? Tem que ter um plano emergencial. O governo soltou um decreto isentando os impostos da importação de armas [suspenso pelo ministro do Supremo Tribunal Federal, Edson Fachin], e sabe quantos milhões ou bilhões o Brasil vai deixar de receber? Nós temos isenções fiscais, a imprensa mostrou que só em 2019 o Brasil deixou de receber R$ 4,5 bilhões de impostos de isenção fiscal para agrotóxico. Tem lógica isentar imposto de agrotóxico e agora de armas? Nós temos de onde tirar recursos, não podemos é deixar a maioria da população ao relento — defendeu, em entrevista à **Agência Senado**.

A senadora Leila Barros lembra ainda da importância da vacinação contra a covid-19 para a retomada econômica do país

— A recuperação da economia, a meu ver, necessariamente passa pela imunização da população. O governo tem que acelerar o processo de vacinação. Ao mesmo tempo, é importante que o Congresso Nacional e o Executivo busquem soluções para socorrer os milhões que precisam do mínimo para sobreviver. Da mesma forma, temos que estar atentos para apoiar. Temos que olhar para o futuro: investir em educação, aperfeiçoar o SUS, reformular nossa política de meio ambiente e também dar um novo rumo às nossas relações exteriores. O Brasil não pode continuar sendo visto como um pária.